

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah, dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah.¹

Tanah salah satu aset yang banyak dimiliki oleh masyarakat. Dalam pengelolaannya, tanah diolah atau digunakan sebagai tempat hunian, lahan perkebunan, dan lahan perekonomian lainnya. Tanah di nilai memiliki nilai jual dan nilai investasi yang cukup meyakinkan karena harga jualnya yang relatif meningkat setiap tahunnya apalagi tanah atau lahan yang berada di lokasi yang strategis seperti dekat kawasan perekonomian dan aksesnya yang sangat mudah.²

Tanah menjadi kebutuhan dan unsur penting bagi kehidupan masyarakat, tanah sebagai sebagian tak terpisahkan dari tempat berpijak serta tempat melangsungkan kehidupan. Tanah mempunyai peranan yang sangat besar dalam dinamika pembangunan maka didalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketentuan tanah

¹ Suwardhie Sasro Prawira dan Muhammad Ilyas, "Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi", *Journal of Philosophy*, Vol. 1, No. 1, 2020, hlm. 1-20. Diakses pada 10 Maret 2025, dari <http://www.pasca-umi.ac.id/index.php/jlp/article/download/23/1753>

² Khalimi, Gunawan Widjaja, dan Cecep Suhardiman. "Analisis Pengaruh Sertifikasi Tanah terhadap Peningkatan Nilai Ekonomi Tanah melalui Kepastian Status Hukum: Kajian Literatur." *Borjuis: Jurnal Of Economy*, Vol. 2, No. 4, 2025, hlm. 178-187. Diakses pada 10 Maret 2025, dari <https://sociohum.net/index.php/BORJUIS/article/view/232>

juga bisa dilihat dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang biasa disebut dengan UUPA.

UUPA mengatur macam-macam hak atas tanah baik yang bersifat primer seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, maupun yang bersifat skunder seperti hak sewa dan hak memungut hasil hutan. Dari adanya macam-macam hak atas tanah tersebut selanjutnya di tentukan cara untuk mencapai suatu kepastian hukum terhadap pemiliknya.³

Dalam hukum agraria di Indonesia, kepemilikan tanah diakui melalui sistem pendaftaran tanah. Hal ini diatur dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah ini mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia, yang bertujuan memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah serta menciptakan tertib administrasi pertanahan. Salah satu hasil dari proses pendaftaran tanah adalah sertifikat hak atas tanah, yang berfungsi sebagai alat bukti tertulis yang sah atas kepemilikan seseorang terhadap sebidang tanah.

Tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk meberikan kepastian hukum (*rechts kadaster*) dan perlindungan hukum kepada pemilik hak atas tanah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyebutkan bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 120.

Sertifikat tanah mempunyai peranan penting bagi pemegang karena berfungsi sebagai alat bukti hak atas tanah. Pemilik tanah akan lebih mudah membuktikan bahwa tanah tersebut adalah miliknya apabila didukung oleh sertifikat yang sah. Namun dalam praktiknya, sistem administrasi pertanahan di Indonesia tidak selalu berjalan dengan ideal. Salah satu permasalahan yang masih sering terjadi di masyarakat adalah terbitnya sertifikat ganda, yaitu kondisi dimana terdapat dua atau lebih sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan untuk objek tanah yang sama.⁴

Mahkamah Agung telah membentuk kaidah hukum melalui beberapa putusan yang menjadi yurisprudensi, antara lain Putusan Nomor 976 K/PDT/2015, 170 K/PDT/2017, dan 1318 K/PDT/2017. Kaidah tersebut menegaskan bahwa apabila terdapat dua sertifikat yang sama-sama merupakan akta autentik dan diterbitkan atas objek tanah yang sama namun dengan pemilik berbeda, maka sertifikat yang dianggap memiliki kekuatan hukum paling kuat adalah sertifikat yang terbit terlebih dahulu. Pertimbangan ini didasarkan pada asas prioritas serta perlindungan terhadap hak yang lebih dahulu timbul secara sah.

Masalah sertifikat ganda sangat merugikan karena dapat menimbulkan konflik kepemilikan antara dua pihak atau lebih, dan bahkan berujung pada sengketa hukum di pengadilan. Selain itu, sertifikat ganda melemahkan fungsi sertifikat sebagai alat bukti yang kuat, karena ketidakcocokan antara data fisik dan

⁴ IGN G. Susila, *Kejahatan Sertifikat Tanah Ganda : dalam Perspektif Modus, Akibat Hukum, dan Solusi Kritis Penyelesaian Masalah*, UB Press, Malang, 2014, hlm. 22.

data yuridis yang tercantum dalam dokumen resmi dengan kondisi nyata di lapangan.

Sertifikat ganda bisa terjadi karena berbagai faktor yaitu kelalaian administrasi petugas pertanahan, kurangnya pengawasan dan validasi data, adanya unsur kesengajaan oleh pemohon, bahkan tindakan melegalkan dokumen cacat hukum yang dilakukan oleh orang yang berwenang atau adanya campur tangan mafia tanah.⁵ Pemohon sengaja mengajukan permohonan pendaftaran ulang atas tanah yang sudah bersertifikat untuk kepentingan tertentu, seperti penguasaan ganda, penipuan, atau spekulasi ekonomi.

Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa hukum menghendaki kepastian. Pemegang sertifikat mempunyai tanda bukti hak yang kuat.⁶ Hukum Pertanahan Indonesia menginginkan kepastian siapa pemegang hak milik atau hak-hak lain sebidang tanah. Pemberian kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya merupakan salah satu tujuan pokok UUPA yang sudah tidak bisa ditawar lagi, sehingga Undang - Undang menginstruksikan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bersifat *rechts kadaster* artinya yang bertujuan menjamin Kepastian hukum dan kepastian haknya.⁷

⁵ Alexsander Reynaldi Koli, "Efektifitas Peran BPN dalam Pendaftaran Tanah yang Kemudian Menimbulkan Persoalan Sertifikat Ganda (Studi Kasus di Kantor BPN Kota Kupang)", *Jurnal Ilmu Hukum dan Sosial*, Vol. 1, No. 3, 2023, hlm. 180. Diakses pada 10 Maret 2025, dari <https://journal.stekom.ac.id/index.php/Hakim/article/download/1238/808>

⁶ Maria S.W.Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Cetakan-5, Edisi Revisi, Kompas, Jakarta, 2005, hlm. 206.

⁷ Putu Dipa Satria Dana, Ketut Sudiatmaka, dan Komang Febrinayanti Dantes. "Kepastian Hukum Terhadap Hak Milik Atas Tanah Pelaba Pura di Bali (Inkonsistensi Norma Dalam Pasal 3 UUPA dan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963)." *Jurnal Komunitas Yustisia*, Vol. 4, No. 2, 2021, hlm. 427-437. Diakses pada 10 Maret 2025, <https://doi.org/10.23887/jatayu.v4i2.38105>

Salah satu kasus nyata yang relevan dengan penelitian ini terjadi di Kabupaten Deli Serdang, di mana terdapat Putusan Nomor 48/G/2021/PTUN-MDN, di mana Kantor Petanahan Kabupaten Deli Serdang menerbitkan kembali Sertifikat Hak Milik Nomor 999 atas nama pihak ketiga (kian peng alian aman, meskipun sertifikat yang sama sudah lebih dahulu diterbitkan atas nama Nurmala Manurung, istri dari almahrum pemilik tanah. Sertifikat lama sebenarnya hanya dinayatakan hilang, tetapi tanpa verifikasi menyeluruh, Badan Pertanahan Nasional menerbitkan sertifikat baru dengan nama berbeda. Hal ini memicu konflik kepemilikan antara pihak keluarga pemilik sah dengan pihak ketiga, dan akhirnya digugat ke PTUN.

Kantor Pertanahan sebagai instansi di bawah Badan Pertanahan Nasional (BPN) memiliki peran penting dalam menyelesaikan kasus-kasus pertanahan, termasuk kasus sertifikat ganda.⁸ Ketika terjadi dua sertifikat hak atas tanah yang terbit di atas objek yang sama. Kantor Pertanahan wajib melakukan penelitian administrasi untuk menelusuri dokumen, riwayat pendaftaran, dan keabsahan permohonan yang diajukan sebelumnya.

Permasalahan sertifikat ganda tidak hanya berdampak pada pihak yang bersengketa, tetapi juga mengganggu kepercayaan publik terhadap lembaga pertanahan, memperlambat proses pembangunan, dan melemahkan kepastian hukum atas tanah. Oleh karena itu, penting dilakukan kajian mengenai bagaimana

⁸ Maria Ezra Montolalu, Toar Neman Palilingan, and Donna Okthalia Setiabudhi. "Penyelesaian Sengketa Pertanahan Diluar Pengadilan dalam Kasus Sertifikat Ganda di Kota Tondano Kabupaten Minahasa." *Lex Administratum*, Vol. 11, No. 5, 2023, hlm. 23-36. Diakses pada 10 Maret 2025, <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/50924>

penyelesaian sertifikat ganda dilakukan oleh Kantor Pertanahan, khususnya di Kabupaten Deli Serdang.

Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi pada kemudian hari sehingga data yang tersimpan di kantor pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan. Maka dari itu, penulis berminat untuk mengkaji serta memperdalam persoalan ini dalam penelitian tugas akhir dengan judul Penyelesaian Sertifikat Ganda dalam Pencatatan Hak Milik Tanah (Studi Putusan Nomor 48/G/2021/PTUN-MDN).

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimanakah penyelesaian hukum terhadap terbitnya sertifikat ganda hak milik tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang berdasarkan Putusan Nomor 48/G/2021/PTUN-MDN?
2. Bagaimanakah pertimbangan hakim dalam Putusan Nomor 48/G/2021/PTUN-MDN terkait penerbitan sertifikat ganda hak milik tanah di Kabupaten Deli Serdang?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian
 - a. Untuk mengetahui dan menganalisis penyelesaian hukum terhadap terbitnya sertifikat ganda hak milik tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang berdasarkan Putusan Nomor 48/G/2021/PTUN-MDN.

- b. Untuk mengetahui dan menganalisis pertimbangan hakim dalam Putusan Nomor 48/G/2021/PTUN-MDN terkait penerbitan sertifikat ganda hak milik tanah di Kabupaten Deli Serdang.

2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis, sebagai berikut :

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi tambahan dalam kajian hukum pertanahan, khususnya mengenai penyelesaian sengketa sertifikat ganda dan akibat hukumnya, sehingga bisa menjadi referensi bagi pengembangan ilmu hukum agraria.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang agar lebih cermat dan hati-hati dalam proses penerbitan sertifikat untuk mencegah terjadinya duplikasi atau tumpang tindih hak.

D. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini mencakup kajian mengenai penyelesaian hukum terhadap terbitnya sertifikat ganda hak milik tanah sebagaimana diputus dalam Putusan Nomor 48/G/2021/PTUN-MDN. Selain itu, penelitian ini juga menelaah bagaimana pertimbangan hakim dalam memutus perkara tersebut.

E. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah studi atau penelitian yang telah dilakukan sebelumnya dan memiliki relevansi dengan topik penelitian yang sedang

dikerjakan. Penelitian ini berfungsi sebagai acuan, perbandingan, dan landasan untuk penelitian baru, membantu peneliti memahami konteks penelitian, mengidentifikasi celah penelitian, serta memperkuat argumen dan temuan penelitian.⁹ Selain itu, untuk menghindari anggapan kesamaan dengan penelitian ini maka dalam kajian pustaka ini peneliti mencantumkan hasil-hasil penelitian terdahulu sebagai berikut:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Adibatus Sa'diyah, Amina dengan judul Sengketa Tanah Bersertifikat Ganda (Analisis Putusan Pengadilan Negeri No. 134/Pdt.G/2019/Pn Amb).¹⁰ Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa kelalaian pemilik tanah dalam menjaga atau mengurus sertifikatnya dapat membuka peluang bagi pihak lain untuk mengambil alih atau mengeklaim tanah, dan ketidakakuratan atau kelalaian dalam administrasi. Penelitian ini melakukan penyelesaian sengketa melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Adapun persamaan dalam permasalahan penelitian ini dengan peneliti yaitu bahwa kesalahan administrasi dan kurangnya pengawasan dalam proses pendaftaran tanah berkontribusi signifikan terhadap terjadinya sertifikat ganda. Adapun yang menjadi perbedaan antara penelitian ini dengan peneliti adalah Penelitian ini fokus menekankan kelalaian pemilik tanah dan kesalahan administrasi sebagai penyebab utama. Sedangkan peneliti fokus kepada proses

⁹ Ani Purwati, *Metode Penelitian Hukum Teori dan Praktek*, Jakad Media Publishing, Jakarta, 2020, hlm. 53.

¹⁰ Adibatus Sa'diyah, Amina, "Sengketa Tanah Bersertifikat Ganda (Analisis Putusan Pengadilan Negeri No. 134/Pdt.G/2019/Pn Amb)", *Jurnal ilmu Hukum Universitas Diponegoro*, Vol. 17, No. 1, 2024, hlm. 1-20. Diakses pada 10 Maret 2025, dari <https://journal.untar.ac.id/index.php/adigama/article/download/5280/3346>

penyelesaian sertifikat ganda melalui prosedur yang diterapkan di lapangan untuk menangani sertifikat ganda.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Alisiza Nur Aziyah, tentang Penyelesaian Terhadap Sertifikat Ganda di Kantor Pertanahan Kabupaten Grobongan.¹¹ Hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa faktor penyebab terjadinya penyelesaian terhadap sertifikat ganda di kantor pertanahan kabupaten grobongan yaitu proses administrasi yang kurang cermat dalam pengelolaan data pertanahan menyebabkan tumpang tindih sertifikat serta minimnya koordinasi antara Badan Pertanahan Nasional dengan instansi terkait lainnya menyebabkan data yang tidak sinkron.

Adapun yang membedakan antara penelitian ini dengan penelitian peneliti yaitu penelitian ini berfokus pada mediasi sebagai upaya awal penyelesaian sebelum menempuh jalur litigasi. Sedangkan penelitian peneliti fokus pada penghambat dan upaya penyelesaian dalam menyelesaikan masalah sertifikat ganda dan memastikan hak milik tanah tercatat dengan benar.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Alexsander Reynaldi Koli,dkk,¹² tentang Efektivitas Peran Badan Pertanahan Nasional dalam Pendaftaran Tanah Yang Kemudian Menimbulkan Persoalan Sertifikat Ganda (Studi Kasus Di Kantor Bpn Kota Kupang). Hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa prosedur

¹¹ Alisiza Nur Aziyah, "Penyelesaian Terhadap Sertifikat Ganda di Kantor Pertanahan Kabupaten Grobongan", *Skripsi*, Universitas Islam Agung, Semarang, 2021. Diakses pada 10 Maret 2025, dari https://repository.unissula.ac.id/24404/1/30301700041_fullpdf.pdf

¹² Alexsander Reynaldi Koli,dkk, "Efektivitas Peran BPN Dalam Pendaftaran Tanah Yang Kemudian Menimbulkan Persoalan Sertifikat Ganda (Studi Kasus Di Kantor Bpn Kota Kupang)". *Jurnal Ilmu Hukum dan Sosial*, Vol. 2, No. 1, 2023, hlm. 1-30. Diakses pada 10 Maret 2025, dari <https://journal.stekom.ac.id/index.php/Hakim/article/download/1238/808>

pengecekan sertifikat hak atas tanah yaitu dengan menyerahkan sertifikat asli serta data pendukung berupa identitas pemegang hak atas tanah, dan apabila dikuasakan kepada pihak lain, harus dilengkapi dengan surat kuasa yang dilegarisir oleh pejabat bewenang. Pengecekan dilakukan untuk mencocokkan data fisik dan data yuridis yang tersimpan dalam peta pendaftaran, daftar tanah surat ukur dan buku tanah dan mutlak dilakukan dalam mencegah sengketa pertanahan, tetapi melihat rasio perbandingan kasus ditimbulkan karena kesalahan administrasi pada pencatatan sita jaminan pada buku tanah yang sangat jarang terjadi dibandingkan keseluruhan proses persalihan hak yang diproses dikantor pertanahan kota kupang.

Adapun yang membedakan penelitian ini dengan peneliti yaitu penelitian ini fokus pada proses awal pendaftaran tanah dan penyebab munculnya sertifikat ganda. Sedangkan penelitian peneliti fokus pada upaya penyelesaian masalah yang sudah terjadi.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Safira Fauzan Nida,¹³ tentang Penyelesaian Kepemilikan Tanah Yang Bersertifikat Ganda Pada Badan Pertanahan Nasional di Kota Depok Jawa Barat. Hasil dari penelitian ini yaitu jika di lihat dari aspek pertanahan yang menjadi faktor penyebab terjadinya sertifikat ganda itu adalah karenakan ketidakteitian dan ketidakcermatan petugas pertanahan dalam melakukan pengecekan dan penelitian tanah yang dimohonkan, sementara jika di lihat dari aspek masyarakat, terjadinya sertifikat ganda di

¹³ Safira Fauzan Nida, "Penyelesaian Kepemilikan Tanah yang Bersertifikat Ganda Pada Badan Pertanahan Nasional di Kota Depok Jawa Barat", *Skripsi*, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2021. Diakses pada 10 Maret 2025, dari <https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/61467/1>

antaranya masyarakat tidak menguasai secara langsung tanah tersebut, orang yang mengurus atau mengelola lahan tidak berkomitmen, atau tanah dibiarkan begitu saja atau di telantarkan sehingga menimbulkan tanah di sangka tidak ada yang memiliki.

Adapun perbedaan dari tujuan penelitian ini dengan penelitian peneliti yaitu tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis bagaimana Badan Pertanahan Nasional di kota depok menyelesaikan sengketa kepemilikan tanah yang terbit sertifikat ganda, termasuk peran dan kebijakan Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian. Sedangkan tujuan penelitian peneliti yaitu untuk mengevaluasi upaya penyelesaian sertifikat ganda yang sudah ada di kantor pertanahan dengan melihat apakah proses pencatatan hak milik tanah sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

F. Tinjauan Pustaka

1. Pendaftaran Hak Milik Tanah di Indonesia

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Mengatur Tentang Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia, yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan bagi pemilik hak atas tanah. Pendaftaran ini dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk memastikan bahwa tanah yang ada memiliki status hukum yang jelas. Proses pendaftaran hak tanah juga memfasilitasi transaksi pertanahan seperti jual beli, hibah, dan warisan. Dalam pelaksanaannya, pendaftaran hak milik tanah sering kali menghadapi sejumlah kendala, seperti kesalahan dalam pencatatan, ketidakakuratan data, manipulasi informasi, serta masalah terkait birokrasi yang memperlambat proses.

Tantangan-tantangan ini mendorong perlunya inovasi dalam system pencatatan hak milik tanah, yang bisa mengurangi potensi kesalahan dan meningkatkan akurasi serta transparansi data pertanahan di Indonesia. Oleh karena itu, penggunaan teknologi informasi dalam sistem pendaftaran tanah menjadi semakin penting. Pengertian pendaftaran tanah terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah pada Pasal 1 angka (1) bahwa:

“Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”

Dalam hukum agraria di Indonesia, pendaftaran tanah juga merupakan salah satu cara untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan sebagaimana diamanatkan dalam UUPA. Proses pendaftaran tanah juga bertujuan untuk menghindari terjadinya sengketa pertanahan, termasuk kasus sertifikat ganda, yang terjadi fokus dalam penelitian ini. Sertifikat ganda umumnya terjadi karena kesalahan pencatatan tumpang tindih data fisik atau yuridis, hingga praktiknya manipulatif oleh oknum tertentu, oleh karena itu keberadaan sistem pendaftaran tanah yang baik dan benar sangat penting dalam menjamin kepastian hukum serta mencegah potensi sengketa antar pihak.¹⁴

¹⁴ Amalul Arifin Slamet. "Tinjauan Yuridis Terhadap Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah." *Journal Undhi*, Vol.4, No. 2, 2024, hlm. 128-

Pendaftaran tanah terdiri dari dua jenis, yaitu pendaftaran tanah pertama kali dan pendaftaran pemeliharaan data. Pendaftaran pertama kali adalah kegiatan untuk mendaftarkan bidang tanah yang belum terdaftar, sedangkan pemeliharaan data dilakukan untuk memperbarui atau mengubah data pendaftaran tanah karena adanya peristiwa hukum seperti jual beli, pewarisan, hiba, atau peralihan hak lainnya.¹⁵

2. Sertifikat Ganda

Dalam UUPA tidak pernah disebutkan sertifikat tanah, namun seperti yang dijumpai dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c ada disebutkan bahwa "Surat tanda bukti hak". Dalam pengertian sehari-hari surat tanda bukti hak ini sering ditafsirkan sebagai sertifikat tanah.¹⁶

Terminologi sertifikat ganda memang tidak ditemukan dalam kamus hukum. Sertifikat ganda merupakan kalimat yang diartikan secara konotatif, dan secara umum diartikan sebagai satu bidang tanah mempunyai dua atau tiga sertifikat dengan nama yang berbeda. Sertifikat tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Kepala Kantor Pertanahan kabupaten/Kota atas nama dua pemilik atau lebih nama atau identitas yang berbeda, tetapi objek tanahnya sama. Akibatnya, selain menimbulkan ketidakpastian mengenai kepemilikan yang sah juga berpotensi menimbulkan sengketa hukum antar para penegang hak sesuai sertifikat yang dipegang.

139. Diakses pada 10 Maret 2025, dari Diakses pada 10 Maret 2025, dari <https://ejurnal.undhi.ac.id/index.php/jihk/article/view/423>

¹⁵ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 129.

¹⁶ IGN. G. Susila, *Op. Cit.*, hlm. 31.

Sertifikat ganda dapat menimbulkan permasalahan hukum yang sangat serius karena menyangkut aspek kepemilikan yang sah atas tanah. Masalah ini sering muncul akibat kelemahan administratif di kantor pertanahan, tumpang tindih pengukuran atau kesalahan pemetaan, pemanfaatan celah hukum oleh oknum tertentu untuk memperoleh keuntungan pribadi, penggunaan surat-surat palsu atau lemah secara hukum dalam proses pendaftaran tanah.¹⁷

Sertifikat ganda umumnya diketahui saat terjadinya transaksi jual beli, proses pembangunan, atau saat salah satu pemilik mengajukan gugatan hukum. Permasalahan ini tidak hanya merugikan salah satu pihak, tetapi juga berdampak pada kredibilitas lembaga pertanahan dan sistem hukum secara umum.¹⁸

Menurut IGN G Susila, sertifikat ganda merupakan bentuk penyimpangan hukum yang mengakibatkan hilangnya kepastian hukum dan berpotensi menimbulkan konflik horizontal di masyarakat.¹⁹ Penyelesaian kasus seperti ini membutuhkan waktu yang lama dan melibatkan berbagai lembaga, seperti kantor pertanahan, kepolisian, kejaksaan, bahkan pengadilan tata usaha negara.

Dalam sistem hukum Indonesia, pembatalan sertifikat yang dianggap cacat administrasi dapat dilakukan melalui mekanisme gugatan PTUN. Namun, apabila ditemukan unsur pidana seperti pemalsuan dokumen, maka dapat diproses melalui jalur hukum pidana oleh kepolisian, maka penanganan oleh sertifikat ganda harus

¹⁷ Hild Oktaviani. "Tinjauan Yuridis Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Atas Penerbitan Sertipikat Ganda Yang Diajukan Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (Ppat)." *Skripsi*, Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2025. Diakses pada 10 Maret 2025, dari <https://repository.unissula.ac.id/40884/>

¹⁸ Angga B. Ch Eman. "Penyelesaian Terhadap Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional." *Lex et Societatis*, Vol. 1, No. 5, 2013, hlm. 1-29. Diakses pada 10 Maret 2025, dari DOI: <https://doi.org/10.35796/les.v1i5.3171>.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 17.

dilakukan secara komprehensif dan lintas sektor, bukan hanya oleh hanya BPN tapi juga aparat hukum lainnya.²⁰

3. Peran Kantor Pertanahan Dalam Pemeliharaan Data

Kantor pertanahan memiliki peran penting dalam menjaga keakuratan dan keabsahan data pertanahan melalui kegiatan pemeliharaan data. Pemeliharaan data dalam pertanahan adalah kegiatan yang dilakukan untuk menyesuaikan data pendaftaran tanah dengan keadaan hukum dan fisik yang sebenarnya di lapangan.

Berdasarkan Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pemeliharaan data dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis, seperti perubahan nama pemilik, pemecahan atau penggabungan bidang tanah, perubahan luas tanah, hingga perubahan status hak atas tanah. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan tersebut kepada Kantor Pertanahan. Tujuan dari pemeliharaan data adalah untuk:

- a. Menjaga keakuratan data pertanahan
- b. Mencegah tumpang tindih kepemilikan atau penerbitan sertifikat ganda
- c. Memastikan sistem informasi pertanahan selalu *update* dan terpercaya

Namun, dalam praktiknya, pemeliharaan data sering mengalami kendala seperti kurangnya pemanfaatan teknologi informasi secara maksimal, serta lemahnya koordinasi antar lembaga terkait. Akibatnya, kesalahan pencatatan dan potensi terbitnya sertifikat ganda masih cukup tinggi di beberapa daerah.

²⁰ Ray Cita. "Tindak Pidana Pemalsuan Surat." *Journal Publicuho*, Vol. 7, No. 1, 2024, hlm. 414-424. Diakses pada 12 Maret 2025, dari <https://journalpublicuho.uho.ac.id/index.php/journal/article/view/374>

Akibat dari kendala-kendala tersebut, risiko kesalahan pencatatan, duplikasi data, dan penerbitan sertifikat ganda masih tinggi di sejumlah daerah. Dalam beberapa kasus, pemeliharaan data yang tidak optimal juga dimanfaatkan oleh oknum tertentu untuk melakukan praktik mafia tanah, yang menimbulkan kerugian besar terhadap pemilik sah dan menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap Badan Pertanahan Nasional.

Oleh karena itu, peran Kantor Pertanahan dalam memperkuat sistem data pertanahan berbasis digital dan terinteraksi sangat penting dalam rangka reformasi birokrasi dan pelayanan publik. Selain itu, edukasi kepada masyarakat untuk segera melakukan pembaruan data apabila ada perubahan juga menjadi bagian integral dari pemeliharaan data yang akurat dan bertanggung jawab.²¹

4. Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian Sengketa adalah proses untuk mengakhiri perselisihan antara dua pihak atau lebih yang memiliki perbedaan kepentingan atau klaim atas suatu objek, seperti tanah, harta, atau hak. Sengketa bisa diselesaikan melalui cara non-litigasi atau litigasi.

a. Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan (litigasi)

Suyud Margono²² beranggapan bahwa litigasi merupakan tuntutan ataupun suatu konflik dalam mengambil alih perselisihan yang sebetulnya dimana para pihak membagikan pada seseorang pengumpulan ketetapan mengenai 2 (dua) opsi yang berlawanan. Metode dengan cara litigasi lebih berkarakter resmi serta teknis.

²¹ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, UGM Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 98.

²² Suyud Margono, *Hukum Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) dan Arbitrase*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 45.

b. Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Non Litigasi)

Cara penyelesaian sengketa alternatif, seperti yang tercantum dalam Pasal 1 angka 10 Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, telah ada untuk menyelesaikan sengketa tanpa elalui pengadilan. Penyelesaian masalah tanpa menggunakan litigasi secara signifikan lebih efektif dan efisien.

Dalam penyelesaian sengketa dapat dilakukan beberapa metode penyelesaian di luar pengadilan yaitu itu diantaranya:²³

a. Arbitrase

Arbitrase adalah sarana penyelesaian sengketa perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa, berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa yang dapat diartikan dengan perbedaan pendapat tidak dapat diselesaikan melalui negosiasi, konsultasi, atau keterlibatan pihak ketiga, arbitrase digunakan untuk mencegah hal tersebut terjadi sejak awal untuk menghindari pergi ke pengadilan.

b. Mediasi

Mediasi adalah penyelesaian sengketa melalui proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan antara para pihak dengan bantuan mediator, menurut Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2016 yang mengatur tentang Prosedur Mediasi di Peradilan

²³ Bela Muhsdayani Putri. "Analisis Yuridis Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda." *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, Vol. 5, No. 2, 2023, hlm. 1871-1882. Diakses pada 12 Maret 2025, dari DOI: <https://doi.org/10.37680/almanhaj.v5i2.3656>

c. Negoisasi

Setiap orang terlibat dalam negosiasi secara teratur melalui pertemuan di tempat kerja, di rumah, di sekolah, dan di tempat lain. Pada kenyataannya, negosiasi termasuk tukar menukar untuk mendapatkan sesuatu dari satu sama lain. Tujuan dari negosiasi ini adalah untuk menyelesaikan sengketa tanah.²⁴

d. Konsiliasi

Konsiliasi adalah prosedur penyelesaian konflik alternatif yang menggabungkan satu atau lebih pihak ketiga dan menetapkan pihak ketiga yang ditunjuk untuk menyelesaikan perselisihan secara profesional.²⁵

5. Faktor Penyebab Terjadinya *Overlapping*

Permasalahan terkait *overlapping* biasanya terjadi akibat telah dikeluarkannya sebuah surat keputusan oleh beberapa instansi mengenai obyek tanah yang mengalami tumpang tindih. Tiap sengketa terjadi akibat kurangnya koordinasi yang dilakukan antara instansi penyelenggaraan yang mengurus mengenai pembebasan tanah dengan kantor pertanahan setempat.

Hal ini juga diakibatkan karena tidak adanya penelitian lapangan dan kurangnya pengawasan maupun pengelolaan tanah yang dilakukan secara berkala oleh para pemilik tanah tersebut. Hartadi berpendapat bahwa terdapat beberapa faktor yang menjadikan sengketa *overlapping* ini sering terjadi dalam Badan Pertanahan Nasional, diantaranya²⁶ :

²⁴ Candra Irawan, *Hukum Alternatif Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2017, hlm. 7.

²⁵ Nyoman Satyayudha, *Penyelesaian Sengketa Alternatif*, Universitas Udayana, Denpasar, 2017, hlm. 114.

²⁶ Emir Fabrian Marino, dan Roki Arnanda Saputra. "Penyelesaian Sengketa Sertifikat Tanah Ganda Serta Bentuk Kepastian Hukumnya." *Jentera: Jurnal Hukum*, Vol. 4, No. 2, 2021,

a. Faktor Ketidakpahaman Masyarakat

Faktor ini dapat terjadi disebabkan akibat masyarakat yang tidak memahami betul mengenai adanya suatu perbedaan yang sangat kontras atas terdaftar atau tidaknya suatu bidang pertanahan yang terdapat dalam kantor pertanahan. Hal ini biasanya diakibatkan oleh stigma masyarakat yang sering muncul karena masyarakat gagal menemukan perlindungan hukum terkait tanah yang sudah didaftarkan maupun yang belum terdaftar, sehingga masyarakat beropini bahwa sertifikat atas tanah yang dimiliki belum dapat dikatakan melindungi haknya.²⁷

Oleh karenanya, masyarakat dinilai tidak peduli dan cenderung bersikap apatis terhadap pentingnya melakukan pendaftaran tanah dan tidak jarang ditemukan bahwa masyarakat hanya mendaftarkan tanahnya apabila ingin menggunakan sertifikat hak atas tanah tersebut sebagai jaminan agar dapat melakukan pinjaman kredit di lembaga perbankan.²⁸

b. Faktor Lemahnya Aturan Mengenai Pendaftaran Tanah

Sampai dengan saat ini, tidak sedikit ditemukan mengenai ketidakpahaman masyarakat atas peraturan yang mengatur mengenai pertanahan atau pendaftaran tanah. Oleh karenanya, peraturan mengenai pendaftaran tanah secara materil diharapkan dapat membantu agar percepatan dalam melakukan pendataan serta pendaftaran tanah secara teknis dan menyeluruh di Indonesia dapat terealisasi.

hlm. 555-573. Diakses pada 12 Maret 2025, dari <https://jurnal.jentera.ac.id/index.php/jentera/article/view/40>

²⁷ Fonus Hary Christanto. "Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Akibat Kejahatan Mafia Tanah Berbasis Keadilan." *Skripsi*, Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2024. Diakses pada 12 Maret 2025, dari <https://repository.unissula.ac.id/35455/>

²⁸ Fitriana Trinengsi Taolin, Dian Aries Mujiburohman, dan Koes Widarbo. "Kesadaran Hukum Masyarakat Dalam Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah." *Tunas Agraria*, Vol. 7, No. 1, 2024, hlm. 68-85. Diakses pada 12 Maret 2025, dari DOI: <https://doi.org/10.31292/jta.v7i1.277>

Namun perlu diketahui bahwa dalam melakukan penyelesaian sengketa pertanahan biasanya antara hukum pertanahan dan hukum perdata tidak diterapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.²⁹

c. Faktor Kelalaian atau Keteledoran.

Maksud dari kelalaian dan keteledoran disini ditujukan terhadap kesalahan yang biasa terjadi dalam melakukan pengukuran dan pendataan tanah ketika akan disertifikasikan. Hal ini terjadi dikarenakan batas yang ditujukan oleh pemohon sertifikat tersebut mengalami kekeliruan oleh karenanya surat ukur maupun gambar situasi mengenai tanah tersebut tidak menggambarkan situasi atau keadaan yang sesungguhnya, baik secara keseluruhan maupun sebagian. Karena sebelumnya tanah tersebut sudah memiliki sertifikat tanah milik orang lain sehingga hal ini kemudian berakibat pada ditemukannya lebih dari satu sertifikat hak yang dimiliki oleh dua orang berbeda pada suatu bidang pertanahan yang sama.³⁰

d. Faktor Oknum Mafia Tanah *Overlapping* atau Tumpang Tindih.

Hal ini dapat terjadi apabila dalam suatu tindakan terdapat para oknum yang memiliki itikad tidak baik dengan sengaja melakukan penerbitan sertifikat hak atas tanah yang sebelumnya telah terdaftar dan memiliki sertifikat. Kemudian sertifikat tersebut diperjual belikan kepada masyarakat yang tidak tahu menahu mengenai

²⁹ Hasnan Hasbi. "Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Lembaga Arbitrase." *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 22, No. 1, 2019, hlm. 16-31. Diakses pada 12 Maret 2025, dari <https://jurnal.fh.umi.ac.id/index.php/ishlah/article/view/24>

³⁰ Emir Fabrian Marino, dan Roki Arnanda Saputra. "Penyelesaian Sengketa Sertifikat Tanah Ganda Serta Bentuk Kepastian Hukumnya." *Jentera: Jurnal Hukum*, Vol. 4, No. 2, 2021, hlm. 555-573. Diakses pada 12 Maret 2025, dari <https://jurnal.jentera.ac.id/index.php/jentera/article/view/40>

sertifikat hak atas tanah tersebut yang kemudian ditemukan sebuah fakta bahwa tanah tersebut telah didaftarkan sebelumnya.³¹

G. Metode Penelitian

Penelitian merupakan sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologi dan konsisten melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.³² Karena penelitian merupakan suatu sarana ilmiah bagi pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian menjadi induknya. Untuk mempermudah penulisan penelitian ini, maka penulis menggunakan penelitian sebagai berikut.

1. Jenis Penelitian, Pendekatan Penelitian, dan Sifat Penelitian

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif, yaitu penelitian hukum yang bertujuan memahami secara mendalam permasalahan melalui pengumpulan dan analisis data studi dokumen.³³ Penelitian ini difokuskan untuk mengkaji mekanisme penyelesaian sengketa sertifikat ganda oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang, mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan penerbitan sertifikat ganda dalam perkara Nomor

³¹ Yulies Tiena Masriani. "Pentingnya Kepemilikan Sertifikat Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sebagai Bukti Hak." *Jurnal USM Law Review*, Vol. 5, No. 2, 2022, hlm. 539-552. Diakses pada 12 Maret 2025, dari DOI: <https://doi.org/10.26623/julr.v5i2.5777>

³² Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1985, hlm. 1.

³³ Sholahuddin Al-Fatih, *Perkembangan Metode Penelitian Hukum di Indonesia*, UMM Press, Malang, 2023, hlm. 35.

48/G/2021/PTUN-MDN, serta menelaah akibat hukumnya bagi pemilik dan pihak-pihak terkait.

b. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan yang menelaah hukum positif melalui peraturan perundang-undangan, doktrin, literatur hukum, serta putusan pengadilan. Dalam penelitian ini, pendekatan yuridis normatif dipakai untuk menganalisis mekanisme penyelesaian sengketa sertifikat ganda oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang, menelaah faktor-faktor yang menyebabkan terbitnya sertifikat ganda dalam perkara Nomor 48/G/2021/PTUN-MDN.

c. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yang akan berupaya untuk menganalisis dengan caraa menggambarkan, menelaah dan menjelaskan secara tepat atau menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori dan praktek pelaksanaannya sehubungan dengan permasalahan yang diteliti.³⁴

2. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Merupakan sumber hukum yang memiliki kekuatan mengikat, bahan hukum prime dalam penelitian ini meliputi:

³⁴ Iman Jalaludin Rifa'i, *Metodologi Penelitian Hukum*, Sada Kurnia Pustaka, Jakarta, 2023, hlm. 55.

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- 3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional terkait penerbitan sertifikat tanah dan penyelesaian sengketa pertanahan.
- 4) Putusan Nomor 48/G/2021/PTUN-MDN yang menjadi objek kajian.

b. Bahan Hukum Sekunder

Merupakan dokumen atau literatur yang memberikan penjelasan atau komentar atas bahan hukum primer, seperti:

- 1) Buku-buku teks hukum pertanahan dan administrasi negara.
- 2) Artikel jurnal ilmiah hukum.
- 3) Hasil penelitian terdahulu terkait sengketa sertifikat ganda.
- 4) Pendapat pakar hukum yang membahas permasalahan pertanahan.

c. Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan penunjang yang membantu memahami bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum dan indeks peraturan perundang-undangan.³⁵

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library resarch*), *library recarch* dilakukan dengan menganalisa dan mempelajari tentang peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pembahasan penelitian

³⁵ *Ibid*, hlm. 31.

dan lain sebagainya yang kaitannya dengan penelitian ini sebagai bahan landasan berfikir yang merupakan titik tolak dalam menganalisa hasil penelitian.

4. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan menguraikan dan mengkaji bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang telah diperoleh melalui studi kepustakaan, kemudian disusun secara sistematis untuk menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan. Proses analisis dilakukan dengan metode interpretasi hukum, guna menafsirkan ketentuan hukum yang relevan dan mengaitkannya dengan teori serta praktik pelaksanaan di lapangan, sehingga hasil penelitian tidak hanya menggambarkan permasalahan secara deskriptif tetapi juga memberikan penilaian kritis terhadap penerapan hukumnya.